

რეზიუმე

* * * * *

სტატიაში – „სახელმწიფო შესყიდვები და მისი მარეგულირებელ-მაკორდინირებელი სტრუქტურა საქართველოში“ განხილულია შესყიდვების არსი, წყაროები, პრინციპები, შესყიდვების დანიშნულება. განხილულია სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს როგორც სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელი სტრუქტურის ფუნქციები და უფლებამოსილებები.

სტატიაში აღნიშნულია, რომ უშუალოდ შესყიდვის პროცესში სააგენტო ფაქტურად უფლებოა და, ის, რაც მის უფლებებშია ჩამოთვლილი ასეთი სტატუსის მქონე სააგენტოსთვის არასაკმარისია. ავტორის მიერ ეს არაგამართლებულად არის მიჩნეული. ასეთ დროს, სააგენტოს ეძლევა უფლება ფასიანი მომსახურება გაუწიოს შესყიდვებში მონაწილე პირებს. სტატიის ავტორი ამასაც არასწორ გადაწყვეტილებად მიიჩნევს, რადგან ასეთი პირადული შეხედრები იწვევს ორივე მხარის წარმომადგენელთა ზედმეტად დაახლოებას, რაც ხდება ტენდერებში კორუფციის საფუძველი.

საკვანძო სიტყვები: შესყიდვები, სააგენტო, ფუნქციები, გარიგება.

PUBLIC PROCUREMENT AND ITS REGULATORY COORDINATION STRUCTURE IN GEORGIA

Otar Kikvadze, Phd student

Summary

The article - “Public Procurement and Its Regulatory Coordination Structure in Georgia” considers an essence, sources, principles, and purpose of the Procurement. The article discusses function and power of the State Procurement Agency as the state procurement regulatory structure.

According to the article the agency is almost powerless in a procurement process. It is unreasonable according to the author. In such cases, the agency has the right to provide with the paid services entities involved in procurement. As believes the author, it is also a wrong decision, because such private meetings closer relations between the both parties and results in corruption of tenders.

სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა საჯარო ფინანსების ერთერთ უმნიშვნელოვანეს ინსტრუმენტს წარმოადგენს, შესაბამისად სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის გამართული ფუნქციონირება მნიშვნელოვნად განსაზღვრავს ქვეყანაში საჯარო ფინანსების მდგომარეობას, კორუფციის დონეს, კონკურენტულ გარემოს, ბიზნესის განვითარების შესაძლებლობას და სხვ.

უმეტეს ქვეყნებში სახელმწიფო შესყიდვებზე დახარჯულ სახსრებს მთლიანი შიდა პროდუქტის მნიშვნელოვანი წილი უკავია 15% [1, გვ. 149], რომლის ოდენობა დამოკიდებულია ისეთ ფაქტორებზე, როგორებიცაა: ქვეყნის მმართველობის ფორმა, სახელმწიფო ფუნქციებისა და პასუხისმგებლობების გადანაწილება სახელისუფლებლო ორგანოებსა და კერძო სამართლის სუბიექტებს შორის, ქვეყნის ეკონომიკური მდგომარეობა და ა.შ. [2, გვ. 7].

საქართველოს ბიუჯეტის 30%-ზე მეტი [3, გვ. 1] (მთლიანი შიდა პროდუქტის დაახლოებით 10%) იხარჯება სახელმწიფო შესყიდვებზე. გამომდინარე აქედან, აღნიშნული სფეროს სწორი და ეფექტიანი რეგულირება უმნიშვნელოვანესია სახელმწიფო სახსრების რაციონალურად ხარჯვის უზრუნველსაყოფად.

საქართველოში 2010 წლიდან სახელმწიფო შესყიდვების კუთხით მნიშვნელოვანი რეფორმები ხორციელდება, რასაც კოორდინაციას სსიპ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო უწევს. ბოლო პერიოდში მნიშვნელოვანი ცვლილებები განხორციელდა კანონმდებლობაში, შეიცვალა შესყიდვის საშუალებები, მონეტარული ზღვრები შესყიდვის საშუალებების შესაბამისად, ერთგვაროვნების განმსაზღვრელი კლასიფიკატორი, შეიქმნა სახელმწიფო შესყიდვის ერთიანი ელექტრონული სისტემა, რომლის მეშვეობითაც ხდება სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული ყველა ძირითადი პროცესისა და დოკუმენტაციის ელექტრონულ სისტემაში – ე. წ. „ონლაინ რეჟიმში“ ასახვა. აღნიშნულმა რეფორმამ უზრუნველყო გამჭვირვალობა. დღესდღეობით სახელმწიფო შესყიდვასთან დაკავშირებული ნებისმიერი დოკუმენტი ელექტრონული ფორმით არის განთავსებული სახელმწიფო შესყიდვების ერთიან ელექტრონულ სისტემაში და ყველა დაინტერესებულ პირს საშუალება აქვს გაეცნოს სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებულ ნებისმიერ ინფორმაციას. ამასთან, ამალდა კონკურენცია, შემცირდა კორუფციული რისკები, გამარტივდა სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილეობის პროცედურები მიმწოდებლებისთვის, რაც თავის მხრივ, დადებითად მოქმედებს სახელმ-

ნიფო სახსრების ეკონომიურ, ეფექტიან და რაციონალურ ხარჯვაზე.

რეფორმის წარმატებას ადასტურებს საერთაშორისო ორგანიზაციების არაერთი შეფასება თუ დასკვნა, მაგალითად, ევროპის რეკონსტრუქციისა და განვითარების ბანკი (EBRD) საქართველოს შესყიდვების სისტემას უწოდებს „საუკეთესო საერთაშორისო პრაქტიკის მიერ რეკომენდირებულ შესყიდვების ეფექტიანობისა და სამართლიანობის დაცვის ინსტრუმენტს“. ამავდროულად ორგანიზაციის სახელმწიფო შესყიდვების რეგიონალური კანონმდებლობის თვითშეფასების შესაბამისად რეგიონალურ 26 ქვეყანას შორის საქართველო პირველ ადგილზე იმყოფება.

გაერთიანებული ერების ორგანიზაციის (UNPSA) შეფასებით, საქართველომ დასავლეთ აზიის ქვეყნებს შორის, კატეგორიაში „კორუფციის პრევენცია და დაძლევა სახელმწიფო სექტორში“ [4] მე-2 ადგილი დაიკავა. რეფორმას დადებითად აფასებს ევროპარლამენტიც, რომელიც პირდაპირ მიუთითებს, რომ მიესალმება საქართველოს ახალ შესყიდვების სისტემას და მიიჩნევს, რომ „ამ სფეროში საქართველო, საჭიროა წარმოადგენდეს მაგალითს ევროკავშირის წევრი ქვეყნებისათვის“ [3].

მიუხედავად სახელმწიფო შესყიდვების ძირეული ცვლილებებისა, მიგვაჩნია, რომ სისტემა ჯერ კიდევ შეიცავს რიგ ხარვეზებს და იმისათვის, რომ მოხდეს სახელმწიფო შესყიდვების სისტემის მაქსიმალური სრულყოფა, შესაბამისად საჭიროა, მათი აღმოფხვრა და სწორი მიმართულებით განვითარება.

1. სახელმწიფო შესყიდვები: არსი, პრინციპები, ფუნქციები, წყაროები

სახელმწიფო შესყიდვები შინაარსობრივად სახელმწიფო დაწესებულებების მიერ საქონლის, მომსახურებისა და სამშენებლო სამუშაოს შეძენას წარმოადგენს. სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას ძირითადი პრინციპებია:

- შესყიდვების საჯაროობა და გამჭვირვალობა;
- არადისკრიმინაციული და კონკურენტული გარემოს შექმნა;
- საჯარო ფულადი სახსრების რაციონალური და მიზანშეწონილი ხარჯვა.

მოქმედი კანონმდებლობის შესაბამისად სახელმწიფო შესყიდვა ეს არის: შემსყიდველი ორგანიზაციის მიერ შესაბამისი სამართლებრივი აქტებით განსაზღვრული სახელმწიფო შესყიდვის საშუალებების გამოყენებით ნებისმიერი საქონლის, მომსახურებისა და სამშენებლო სამუშაოს შესყიდვა შემდეგი სახსრებით [5]:

- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტისა და სახელმწიფო ბიუჯეტში კონსოლიდირებული სახსრებით;
- აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლიკების ბიუჯეტების სახსრებით;
- ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის სახსრებით;
- საქართველოს სახელმწიფო ბიუჯეტის, აფხაზეთისა და აჭარის ავტონომიური რესპუბლი-

კების ბიუჯეტებისა და ადგილობრივი თვითმმართველი ერთეულის ბიუჯეტის დაფინანსებაზე მყოფი ორგანიზაციებისა და დაწესებულებების სახსრებით;

- საბიუჯეტო ორგანიზაციების, საჯარო სამართლის იურიდიული პირების, არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებისა და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების განვითარების ფონდის, ასევე სახელმწიფო შესყიდვის განმახორციელებელი საწარმოების (იგულისხმება იმ საწარმოს სახსრებით, რომლის აქციათა ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო) მიერ უცხო ქვეყნებისა და საერთაშორისო ორგანიზაციებისაგან საერთაშორისო ხელშეკრულებების საფუძველზე, აგრეთვე სხვა სახელმწიფოს რეზიდენტი პირებისაგან გრანტისა და კრედიტის სახით მიღებული სახსრებით, გარდა კანონმდებლობით დადგენილი გამონაკლისებისა;
- სახელმწიფო გრანტით მიღებული საკრედიტო და საინვესტიციო სახსრებით;
- არასამეწარმეო (არაკომერციული) იურიდიული პირების უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულებისა და უმაღლესი საგანმანათლებლო დაწესებულების განვითარების ფონდის, ასევე საჯარო სამართლის იურიდიული პირის (გარდა წევრობაზე დაფუძნებული საჯარო სამართლის იურიდიული პირისა) სახსრებით, ამ სახსრების წარმოშობის წყაროს მიუხედავად, გარდა ამ კანონმდებლობით გათვალისწინებული გამონაკლისებისა;
- იმ საწარმოს სახსრებით, რომლის აქციათა ან წილის 50%-ზე მეტს ფლობს სახელმწიფო ან ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანო, გარდა იმ შემთხვევისა, როდესაც აღნიშნული საწარმო თავისი საქმიანობის სპეციფიკასთან დაკავშირებული საქონლის ან მომსახურების შესყიდვისას ხელმძღვანელობს საქართველოს მთავრობის მიერ ამ საქონლის ან მომსახურების შესყიდვისათვის დადგენილი სპეციალური წესით, რომლის მოქმედების ვადა არ შეიძლება აღემატებოდეს 2 წელს. საქართველოს მთავრობის მიერ დასადგენ სპეციალურ წესს შეიმუშავებს და საქართველოს მთავრობას დასამტკიცებლად წარუდგენს საქართველოს ეკონომიკისა და მდგრადი განვითარების სამინისტრო ან საქართველოს რეგიონული განვითარებისა და ინფრასტრუქტურის სამინისტრო შესაბამისი საწარმოებისა და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოების წინადადებათა საფუძველზე.

რაც შეეხება შემსყიდველ ორგანიზაციას, ის წარმოადგენს ზემოთ ჩამოთვლილი სახსრებით სახელმწიფო შესყიდვის განმახორციელებელ იურიდიულ პირს.

„სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“ საქართველოს კანონის თანახმად ყველა შემსყიდველი ორგანიზაცია ვალდებულია: რაციონალურად და საქართველოს სახელმწიფო ინტერესების გათვალისწინებით განახორციელოს სახელმწიფო შესყიდვები წინასწარ განსაზღვრული და დამტკიცებული შესყიდვების წლიური გეგმის მიხედვით.

სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელების ეფექტური სისტემის არსებობა დიდწილად განაპირობებს სახელმწიფოს (სახელმწიფო ორგანიზაციების) მიერ მოქალაქეთათვის მიწოდებული საზოგადოებრივი პროდუქტის ხარისხსა და მომხმარებელთა მიერ მიღებულ სარგებლიანობას. თუ სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში დარღვეულია ზემოთხსენებული ფუნდამენტური პრინციპები, ამ შემთხვევაში სახელმწიფოში ადგილი აქვს საჯარო ფინანსური სახსრების არაეფექტური ხარჯვას, რაც საჯარო სტრუქტურებში კორუფციის არსებობის და განვითარების პირდაპირი საფუძველია.

2. სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ-მაკორდინირებელი სტრუქტურა საქართველოში

სახელმწიფო შესყიდვების პროცესს საქართველოში ეროვნულ დონეზე კოორდინაციას უწევს საქართველოს სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო, რომელიც დამოუკიდებელი საჯარო სამართლის იურიდიული პირია. ამასთან უნდა აღინიშნოს, რომ სახელმწიფო შესყიდვების სისტემა დეცენტრალიზებულია და შესყიდვების განხორციელებაზე უფლებამოსილია კონკრეტული შემსყიდველი ორგანიზაცია, რომელსაც ეკისრება პასუხისმგებლობა სახელმწიფო შესყიდვის განხორციელების მართლზომიერებაზე.

სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო თავის საქმიანობას წარმართავს საქართველოს პრეზიდენტის 2014 წლის 23 პარლის №306 ბრძანებულებით დამტკიცებული დებულების შესაბამისად. სააგენტოს საქმიანობაზე სახელმწიფოს კონტროლს ახორციელებს საქართველოს მთავრობა.

სააგენტოს ფუნქციებია [6]:

1. სახელმწიფოს შესყიდვების პროცესის რეგულირების პოლიტიკის განსაზღვრა;

2. სახელმწიფო შესყიდვებთან დაკავშირებული საქმიანობის კოორდინაცია და მონიტორინგი;

3. სახელმწიფო შესყიდვების ერთიანი ელექტრონული სისტემის გამართული ფუნქციონირებისა და მისი განვითარების უზრუნველყოფა;

4. სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში არსებული მდგომარეობის სისტემატური შესწავლა, ანალიზი და საქართველოს მთავრობის შესაბამისი წინადადებების წარდგენა;

5. სპეციალური სასწავლო პრიგრამის და სასწავლო-მეთოდოლოგიური მასალების და დოკუმენტაციის სტანდარტული ფორმების მომზადება, ტრენინგების და სემინარების მოწყობა სახელმწიფო, ავტონომიური რესპუბლიკის ხელისუფლების ან/და ადგილობრივი თვითმმართველობის ორგანოებისთვის, მასმედიის წარმომადგენლებისა და სხვა

დაინტერესებული პირებისთვის;

6. კომპეტენციის ფარგლებში, შემსყიდველი ორგანიზაციებისთვის საექსპერტო და საკონსულტაციო-სარეკომენდაციო მომსახურების გაწევა;

7. თანამედროვე ინფორმაციული და საკომუნიკაციო ტექნოლოგიების სახელმწიფო შესყიდვების სფეროში ინტეგრირების ხელშეწყობა;

8. სახელმწიფო შესყიდვების განხორციელებისას წარმოშობილი დავების განხილვის გამჭვირვალე და სამართლიანი მექანიზმის უზრუნველყოფა;

9. სახელმწიფო შესყიდვებში მონაწილე არაკეთილსინდისიერ პირთა რეესტრისა (შავი სია) და კვალიფიციურ მომწოდებელთა რეესტრის (თეთრი სია) წარმოება;

10. განსაკუთრებულ შემთხვევებში, შემსყიდველი ორგანიზაციის წერილობითი მიმართვის საფუძველზე ან საკუთარი გადაწყვეტილებით, ინდივიდუალური ადმინისტრაციულ-სამართლებრივი აქტით შესყიდვის ობიექტის იდენტიფიცირება ან/და საერთაშორისო ორგანიზაციების მიერ მიღებულ კლასიფიკატორში ინტეგრირება;

11. სახელმწიფო შესყიდვების მარეგულირებელ კანონმდებლობის შემუშავება.

ზემოთდასახელებულ სააგენტოს თავისი მიზნების და ფუნქციების შესასრულებლად რა თქმა უნდა, გააჩნია შესაბამისი უფლებამოსილებანიც. ერთ-ერთი ასეთი უფლებამოსილება არის სააგენტოს მიზნების უზრუნველსაყოფად განახორციელოს ფასიანი მომსახურება, რომელიც უშუალოდ არ წარმოადგენს მის ვალდებულებას. სააგენტო არის საჯარო სამართლის იურიდიული პირი და არა კომერციული ორგანიზაცია. ჩვენი გაუგებარია, რატომ ეძლევა მას ფასიანი მომსახურების უფლება, ან თუ ეძლევა რა საკითხებში ეძლევა? ჩვენი აზრით, სწორედ ასეთი ე. წ. ფასიანი მომსახურება, ზედმეტად აახლოვებს ჩინოვნიკებს მიმწოდებლების და შემსყიდველების არაკეთილსინდისიერ პირებთან, რაც შემდგომ ტენდერებში კორუფციის წყაროდ იქცევა. შესყიდვებთან დაკავშირებულ ბუნდოვან და არაცალსახად გასაგებ საკითხებზე კონსულტაციებს კერძო საკონსულტაციო ფირმები უნდა იძლეოდნენ და არა შესყიდვების სააგენტო. ის სრულიად იზოლირებული უნდა იყოს ამისგან.

ჩვენი აზრით, და, ეს არა მარტო ჩვენი აზრია, სააგენტო უშუალოდ შესყიდვებში უუფლებოა: „შესყიდვების სააგენტო არ უნდა იყოს მხოლოდ ინფორმაციის მიმღები და სტატისტიკური ორგანოს ფუნქციებით აღჭურვილი... მხოლოდ ის რომ, შესყიდვების სამსახური სტატისტიკურ მონაცემებს აგროვებს, არაფერს ნიშნავს, თუნდაც მაჩვენებელთა ზრდა იყოს. მთავარი ის კი არ არის, რამდენით მეტმა სუბიექტმა მიიღო მონაწილეობა ან რამდენით მეტი ან ნაკლები თანხის გარიგება განხორციელდა, მთავარია იმის კვლევა, თუ რამდენად ღიაა ბაზარი და რამდენად შედიან ახალი სუბიექტები ბაზარზე, რამდენად თავისუფალია ბაზარზე შეღწევადობა, ხომ არ ხდება ისე, რომ ერთი და იგივე კომპანიები

იმარჯვებენ ტენდერებში?“ [7, გვ. 20].

დღეს ამის კვლევა სააგენტოს კომპეტენციაში არ შედის, რაც სპეციალისტების შეფასებით დიდი პრობლემაა. შესყიდვების სამსახურს, ჩვენი აზრითაც, უნდა ჰქონდეს კონტროლის მექანიზმი. ამასთან მას უნდა ჰქონდეს იმის შეფასების უფლება, თუ რამდენად გამართლებულია ამა თუ იმ საქონლის თუ მომსახურების შესყიდვა, რომელსაც მას ესა თუ ის შემსყიდველი ახორციელებს.

როცა ამა თუ იმ სახელმწიფო ორგანიზაციას უნდა რამის ყიდვა, ამას შესყიდვების სააგენტო როგორც ცნობას ისე იღებს და შესყიდვას შემსყიდველი ორგანიზაცია ახორციელებს ყოველგვარი შემოწმების გარეშე. მართალია, საქართველოს აუდიტის სახელმწიფო სამსახური (ყოფილი კონტროლის პალატა) აკონტროლებს სახელმწიფო სახსრების რაციონალურ ხარჯვას, მაგრამ კარგი იქნებოდა, ვიდრე საქმე აქამდე მივიდოდეს მას გარკვეულწილად ამონებდეს შესყიდვების სააგენტოც. პერსონალის ცოდნის თვალსაზრისით მას ამის კომპეტენციაც მეტი აქვს, ვიდრე სხვა რომელიმე სტრუქტურას.

ასე რომ, შესყიდვების სააგენტოს, ის, რაც მის უნარსა და კომპეტენციაში შედის ნაკლებად ევალება, რაც არ შედის, მაგ. ფასიანი საკონსულტაციო მომსახურება, იმის განხორციელების უფლება აქვს. ჩვენი აზრით, ეს ნონსენსია.

დასკვნა

სტატიაში „სახელმწიფო შესყიდვები საქართველოში და მისი მარეგულირებელ-მაკორდინირებელი სტრუქტურა“, ჩვენ დავახასიათეთ სახელმწიფო შესყიდვების რაობა, წყაროები, ფუნქციები და პრინციპები. აღვნიშნეთ რომ ჩამოთვლილი პრინციპების დაცვის გარეშე სახელმწიფო შესყიდვები ეფექტური ვერ იქნება. ამის გარდა დავახასიათეთ სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტო და მისი ფუნქციები.

ჩვენი აზრით, და, ეს არა მარტო ჩვენი აზრია, შესყიდვების სააგენტოს უშუალოდ შესყიდვებში ნაკლები უფლებები აქვს. ამის გარდა, მას არ უნდა ჰქონდეს ფასიანი მომსახურების გაწევის უფლება ტენდერებში მონაწილე ორგანიზაციებისთვის, რადგან ეს ზედმეტად აახლოებს ორივე მხარის წარმომადგენლებს ერთმანეთთან, რაც შემდეგ შეიძლება კორუფციის საფუძველი გახდეს.

გამოყენებული ლიტერატურა:

1. ეკონომიკური თანამშრომლობისა და განვითარების ორგანიზაცია — სახელმწიფო შესყიდვების ბაზრის მოკლე მიმოხილვა, 2011.
2. ს. აროუსმიტი, ჯ. ლინარელი, დ.ჯ. ვალასი — სახელმწიფო შესყიდვების რეგულირება ეროვნული და საერთაშორისო პერსპექტივები, კლუვერის საერთაშორისო სამართალი, ჰააგა, 2000.
3. სახელმწიფო აუდიტის სამსახური, ეფექტიანობის უზრუნველყოფა სახელმწიფო შესყიდვების სისტემაში: გამჭვირვალობა, ანგარიშვალდებულება და განვითარების თანამედროვე მიდგომები, 2014.
4. გაერთიანებული ერების ორგანიზაციამ საჯარო სამსახურის გამარჯვებულები დააჯილდოვა, 2012. ჰტტპ://უნპან1.უნ.ორგ/ინტრადოც/გროუპს/პუბლიც/დოცუმენტს/უნ-დჰადმ/უნპან049297.პდფ
5. საქართველოს კანონი „სახელმწიფო შესყიდვების შესახებ“, თბ., 2005.
6. საჯარო სამართლის იურიდიული პირის — სახელმწიფო შესყიდვების სააგენტოს დებულება და სტრუქტურა, მუხლი 3.
7. უფლებო შესყიდვების სააგენტო, ჟ. „საქართველოს ეკონომიკა“, №12, 2012.